

第6章 政策決定の現実

1 国際政治における地球環境問題の経緯

環境問題が国際政治の重要な争点として扱われるようになったのは、1970年代以降と比較的最近のことであり、それ以前は国内社会の問題として扱われてきた。転機となった出来事の一つに酸性雨の問題とそれに対する取り組みがあげられる。

酸性雨自体は1950年代からスウェーデン国内で問題となり、その原因が他のヨーロッパ諸国から飛来する物質が原因であるとされた。このようにして酸性雨の問題をはじめとする、越境汚染についての対策を講じる目的で1972年に国連人間環境会議が開催されたのであるが、ここでは汚染源となる国家の責任が明記されるとともに、同会議に基づき国連環境計画が創設されたのである。こうした動きを皮切りにここ30年の間にオゾン層の破壊や気候変動をはじめとする多くの環境問題に対応するための国際的な制度的枠組みが急速に設立されている。こうして、酸性雨に代表されるように汚染源と被害地域が異なる国に存在するケース、あるいは地球温暖化のように一国だけの取り組みでは何の効果もない問題に関して、グローバルな対応が不可欠であるという認識が国際社会において広範に共有されつつあるといえよう。

しかしながら国内の政治とは異なり、国際政治においては中央集権的な権威は存在しない。それゆえ古典的な国際政治観においては、国家は自己利益のみを求めて行動し、互いに非協力的であり、従って国際関係もアナーキーな構造であると説明されてきた。ではこのような国際社会においても環境問題を解決するための協調の枠組み、すなわち国際制度（レジーム）が構築された要因とはいかなるものか。地球温暖化防止レジーム、特に京都議定書採択までの交渉を例に考察するが、その過程で従来の国際政治の限界や新たな可能性にもふれてみたい。

2 物質的影響力（パワー）による制度構築

なぜ国際制度が創設されるのかという疑問に対しては、大きく3通りの説明が可能であろう。一つめは国際的な力（主として軍事力や経済力という物質的影響力）の配

分に着目した説明である。すなわち圧倒的な力を持つ国が存在するとき、その国は疑似的に中央政府の役割を果たし、国際社会の秩序が構築されるという立場である。この立場によると、圧倒的な力を持つ国（いわゆる覇権国）はその物質的な力を動員して秩序を維持するための国際公共財、本章の場合であれば環境保護レジームを構築し、提供するという。この場合のパワーというのは軍事力や経済力といった物質的パワーそのものというよりは、特に環境問題の性質上、むしろそれらを別の資源に変換した交渉力をも含みうると解釈するべきであろう。

例えば国際捕鯨委員会やオゾン層保護レジームが比較的容易に創設された背景にはアメリカの積極的な姿勢があったとされているが、一方で温暖化防止レジーム、特に京都議定書の交渉過程においてアメリカは消極的であった。むしろアメリカは交渉の際にその圧倒的な経済活動の規模ゆえの CO₂ の排出量を、排出権取引制度の導入を進めるなど自国に有利な譲歩を引き出すための交渉力として利用した。しかも最終的にはアメリカの離脱によって議定書は発効されないという危険性にさらされることとなる。レジームからアメリカが脱退するということは排出規制を実質上無意味な物にしてしまう可能性が非常に高いし、それゆえにこの排出量がこの交渉においてパワーとして機能したといえる。もしアメリカが交渉において主導的役割を果たすために、その物質的影響力を行使したならば、交渉はよりスムーズにおこなわれたであろうし、制度自体もより強固なものになっていたであろう。しかしながら注目すべきは大国の離脱にもかかわらず、制度自体は存続し、参加国による粘り強い交渉が続けられたことである。

3 国家の合理性に基づく制度構築

2 つめは大国のリーダーシップが不在の場合でも、参加国の合理的な戦術選択の結果、制度の構築は可能であるという考え方である。この場合、参加国の権利・義務が明確に規定され、協調によって生じる長期的な効果や相互利益を認識できるような状況にあることが条件となる。こうした条件が満たされた場合、参加国は制度への「協調」という相互主義的な戦略を選択するという。では地球温暖化レジームについては参加各国の合理的選択はなされたのであろうか。京都議定書の制定プロセスに関する限り理論の想定外の現象といえるだろう。というのも先述の条件が形式的には満たされているのに京都議定書の制定プロセスは難航し、最終的にはアメリカは議定書から離脱することになる。さらに、アメリカという主要国の離脱、すなわち「非協調」と

いう選択にもかかわらず、日本や EU はアメリカに対する相互主義的な戦略（この場合は「非協調」）を採用せずに交渉を継続し、議定書を批准する。経済的競争力の低下を招きかねない一方的なコスト負担を、議定書参加国が受け入れたのはなぜか。選択の基準となる選好すなわち利益認識が何らかの要因で変容した可能性はないだろうか。

4 新たなアプローチとしての認識 共同体理論

これまで見てきたように、大国のリーダーシップなしに、しかも参加国は理論上非合理的な戦術を採用してまで国際協調（議定書の批准）という選択を行ったのはなぜだろう。大国も含めた国家の利益認識や価値観、すなわちその選好は所与のものではなく、様々な行為者の相互作用のなかで形成され、変容するという議論がある。これが3つめの解釈である。そしてこうした国内・国際的な世論形成の中で重要な役割を果たす存在として注目されているのが、認識共同体（epistemic community）である。認識共同体とは、特定の問題についての知識や信条を共有する集団と一般的には定義されるが、具体的には科学者、政府関係者や NGO によって構成される脱国境的なネットワークのことである。こうした認識共同体によって新たな知識が提供され、政策決定者に対する「説得」が行われ、彼らにその知識が「学習」つまり受容されたときに国家の選好に変化が生じると考えられる。

以下、地球温暖化レジームの交渉過程にこの『認識共同体理論』をあてはめて検証してみたい。アメリカの科学者達による異常気象に関する研究が、1980年代に入って国際的な注目を浴び、世界気象機関などでとりあげられるに至る。さらに科学的な見地からこの問題を調査するために設立されたのが世界中の気候学者、物理学者により構成される IPCC（気候変動に関する政府間パネル）である。1990年、この IPCC による評価報告書の中で CO₂ の放出と気温の上昇との間の因果関係や将来的な数値予測などが発表され、1992年に気候変動枠組み条約の採択へとつながるのである。

この際に IPCC の果たした認識共同体としての役割は大きい。彼ら科学者の提供した温暖化の脅威という知識が政策決定者の利益認識に影響を与え、地球温暖化に対する何らかの対策とコストの負担が必要であるという認識を共有させ、枠組み条約への参加と協力を促したのである。こうした知識の「学習」を積極的行ったのが EU 諸国、とりわけドイツであった。しかし後に開催された CO₃ においては数値目標の設定を巡り、EU、日本、アメリカの主要参加国間に足並みの乱れが生じ、結果として

アメリカ政府は国内の産業界を中心とする反対の声に圧される形で京都議定書の離脱を余儀なくされる。つまり認識共同体による「説得」がアメリカに対しては失敗したとも言える。こうしてみると、認識共同体の発信した知識の受容の程度は国によって違い、その成否は政策決定者の政治・経済的信条や国内の諸社会集団の政治的発言力によって差が生じるといえるだろう。こうした景観は、非協力的な国家に対し、どのような経路で政策決定者にアクセスし、知識の「学習」を促すか、どのような方法で世論に訴えるのかを考えるヒントになるのではないか。

5 展望

安全保障や通商問題といった問題領域においては、第1の仮説のように大国の軍事力や経済力といった物質的要素を基礎とした、あるいは第2の仮説のように自国だけがコストを負担することを回避するという合理的選択の上に構築された取り決めが多く、むしろそれが常態であるといってもよいだろう。またその際に選好の基準となるのは狭隘かつ短期的な利益が中心である。しかし以上見たように、地球環境問題は認識共同体が知識や言葉を武器に国家の選好に変化を加えるという重要な役割を果たす可能性が高い領域の一つではないだろうか。同様に、国内外の世論を喚起し、国際協調の機運を高めるような NGO 等の活動も一層重要になろう。ここに、長きにわたり国際政治の主役であった国家と肩を並べて、物質的な力を持たない個人や集団が参加した国際的な統治、すなわち地球環境ガバナンスの可能性を垣間見ることができよう。

(内藤 智秋 ないとう ともあき)

〈参考文献〉

- 飯田敬輔『国際政治経済』、東京大学出版会、2007。
藤原帰一他編『講座国際政治 4 国際秩序の変動』、東京大学出版会、2004。
山田高敏・大矢根聡編『グローバル社会の国際関係論』、有斐閣、2006。
横田匡紀『地球環境政策家庭』、ミネルヴァ書房、2002。